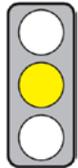


## KERNPUNKTE

**Ziel der Richtlinie:** Die Kommission will eine EU-weite Standard-Mehrwertsteuererklärung einführen.

**Betroffene:** Alle Unternehmen und Finanzämter.



**Pro:** (1) Ein EU-weites Standardformular sowie eine Angleichung der Steuerzeiträume und der Fristen stärken den Binnenmarkt und führen zu Einsparungen von Bürokratiekosten für Unternehmen.

(2) Ein Standardformular sowie eine Angleichung der Steuerzeiträume und der Fristen erleichtern den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zur Verminderung von Steuerbetrug.

**Contra:** (1) Das Standardformular kann dazu führen, dass einzelne Mitgliedstaaten nicht mehr alle für nötig erachteten Angaben erhalten, um Steuerbetrug zu erkennen.

(2) Die Festlegung des Steuerzeitraums für kleinere Unternehmen auf mindestens drei Monate und der Abgabefrist der Standarderklärung auf mindestens einen Monat sind unverhältnismäßig.

## INHALT

### Titel

**Vorschlag COM(2013) 721** vom 23. Oktober 2013 für eine **Richtlinie** des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem in Bezug auf eine **Standard-Mehrwertsteuererklärung**

### Kurzdarstellung

Hinweis: Die Artikelangaben beziehen sich auf die Richtlinie 2006/112/EG in der Fassung des Änderungsvorschlags.

#### ► Hintergrund und Ziele

- Die Richtlinie über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (2006/112/EG) verpflichtet ein steuerpflichtiges Unternehmen zur Abgabe von Mehrwertsteuererklärungen (Art. 250 Abs. 1).
- Zur Abgabe von Mehrwertsteuererklärungen in mehreren Mitgliedstaaten ist insbesondere ein Unternehmen verpflichtet, das
  - Niederlassungen in mehreren Mitgliedstaaten hat oder
  - Waren an Verbraucher in einem anderen Mitgliedstaat versendet, wenn der jährliche Umsatz einen Schwellenwert überschreitet.
- Folgende Umsätze unterliegen generell der Mehrwertsteuer (Art. 2 Abs. 1):
  - Lieferung von Gegenständen im Inland,
  - Erbringung von Dienstleistungen im Inland durch ein inländisches oder ausländisches Unternehmen,
  - innergemeinschaftlicher Erwerb von Gegenständen; dieser liegt vor, wenn ein Unternehmen einen Gegenstand von einem Unternehmen aus einem anderen Mitgliedstaat erwirbt (Art. 20); und
  - Einfuhr von Gegenständen aus Drittstaaten.
 Beim innergemeinschaftlichem Erwerb und der Einfuhr muss das Unternehmen, das die Gegenstände erwirbt bzw. einführt, Mehrwertsteuer zahlen und nicht das Unternehmen, das den Gegenstand liefert (innergemeinschaftliche Lieferung) bzw. ausführt. Die gezahlte Mehrwertsteuer wird als Vorsteuer erstattet, womit der innergemeinschaftliche Erwerb und die Einfuhr für das Unternehmen steuerneutral sind.
- Die geltende Mehrwertsteuer-Richtlinie (2006/112/EG) lässt dem Mitgliedstaat Spielräume bei der Ausgestaltung der Mehrwertsteuererklärungen, wodurch diese von Staat zu Staat divergieren.
- Die Kommission will eine EU-weit verbindliche Standard-Mehrwertsteuererklärung (im Folgenden: „Standarderklärung“) einführen. Die Standarderklärung besteht aus:
  - einem Standardformular,
  - harmonisierten Steuerzeiträumen und Fristen für die Abgabe der Mehrwertsteuererklärung und
  - harmonisierten Vorschriften zur Korrektur der Mehrwertsteuererklärung.
- Die Standarderklärung soll
  - Handelshemmnisse abbauen,
  - die fristgerechte Abgabe fehlerfreier Mehrwertsteuererklärungen erleichtern,
  - die Kosten aller Unternehmen um bis zu 15 Mrd. Euro jährlich [S. 37, SWD(2013) 427] verringern und
  - durch einen zeitnahen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten Betrug besser bekämpfen.

#### ► Aufbau des Standardformulars

- Das Standardformular umfasst
  - Angaben, die jedes Standardformular enthält (im Folgenden: Pflichtangaben) (Art. 250 Abs. 1) und
  - Angaben, die nur im Standardformular enthalten sind, wenn der Mitgliedstaat sie vorschreibt (im Folgenden: mitgliedstaatliche Zusatzangaben) (Art. 251 Abs. 1–3).

- Der Mitgliedstaat darf keine weiteren Angaben vorschreiben (Art. 273 Abs. 2).
- Die Kommission erlässt Durchführungsrechtsakte für (Art. 255a lit. a, b, Art. 255b)
  - einheitliche „Definitionen“ für die Angaben und
  - „technische Einzelheiten“ der Übermittlung, z.B. eine einheitliche Nummerierung der Angaben im Standardformular.

► **Das Standardformular: Pflichtangaben**

- Zur Ermittlung der Steuer müssen in jeder Standarderklärung angegeben werden (Art. 250 Abs. 1):
    - die Mehrwertsteueridentifikationsnummer oder Steuerregisternummer des Unternehmens,
    - der Zeitraum, für den die Steuer anzumelden ist (Steuerzeitraum),
    - die Steuer, die das Unternehmen aufgrund seiner Umsätze zahlen muss (Steueranspruch),
    - der Nettobetrag der Umsätze, für die das Unternehmen Steuer zahlen muss, einschließlich des Betrags steuerfreier Umsätze,
    - die Vorsteuer, die das Unternehmen aufgrund getätigter Käufe vom Finanzamt erstattet bekommt,
    - der Nettobetrag der Käufe, für die die Vorsteuer abgezogen wird, und
    - der Betrag, den das Unternehmen zahlen muss oder erstattet bekommt (Nettosteuerbetrag).
  - Für Steuerzeiträume bis 31.12.2019 müssen außerdem angegeben werden (Art. 250 Abs. 1 lit. f, g):
    - der Betrag der steuerbefreiten innergemeinschaftlichen Lieferungen und
    - der Nettobetrag der innergemeinschaftlichen Erwerbe sowie der diesen gleichgestellten Umsätze; letzteres liegt insbesondere vor, wenn innerhalb desselben Unternehmens ein Gegenstand vom EU-Ausland ins Inland versandt wurde und hier dauerhaft verwendet wird (Art. 21).
- Ab 2020 kann der Mitgliedstaat dies als Zusatzangaben vorschreiben (Art. 251 Abs. 1 lit. b, Abs. 2 lit. b).

► **Das Standardformular: Mitgliedstaatliche Zusatzangaben**

- Ein Mitgliedstaat darf zur Bekämpfung von Steuerbetrug nur Angaben vorschreiben, die in einer abschließenden Liste aufgeführt sind (Art. 251 Abs. 1, 2; s. [cepÜbersicht](#)).
  - Ein Mitgliedstaat darf darüber hinaus bei Umsätzen, für die Mehrwertsteuer-Sondervorschriften gelten, Angaben vorschreiben, die zur Berechnung der Steuer erforderlich sind (Art. 251 Abs. 3). Dies ist beschränkt auf Sondervorschriften, die
    - in der Mehrwertsteuer-Richtlinie (2006/112/EG) vorgesehen sind, z.B. für Reisebüros (Art. 306 ff.), oder
    - vom Mitgliedstaat für ein besonderes Gebiet oder Territorium, z.B. für Monaco, erlassen wurden.
- Die Kommission erlässt Durchführungsrechtsakte für die Standardisierung der Angaben (Art. 255a lit. a).

► **Abgabe der Standarderklärung: Steuerzeitraum und Zahlung der Steuer**

- Grundsätzlich muss jedes Unternehmen eine Standarderklärung abgeben (Art. 250 Abs. 1). Ausnahmen gelten insbesondere für steuerbefreite Kleinunternehmen (Art. 282 ff. i.V.m. Art. 272 Abs. 1 lit. d).
- Der Steuerzeitraum beträgt grundsätzlich einen Kalendermonat. Für ein Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis zwei Mio. Euro beträgt er mindestens drei Monate, außer wenn ein Steuerzeitraum von einem Monat erforderlich ist, um Steuerhinterziehung oder Betrug zu verhindern (Art. 252 Abs. 2).
- Der Mitgliedstaat kann den Steuerzeitraum auf maximal ein Jahr verlängern (Art. 252 Abs. 2).
- Der Mitgliedstaat muss eine Frist für die Abgabe der Standarderklärung festlegen. Die Frist muss zwischen einem und zwei Monaten nach Ablauf des Steuerzeitraums liegen (Art. 252 Abs. 1).
- Das Unternehmen ist berechtigt oder – wenn der Mitgliedstaat dies vorschreibt – verpflichtet, die Standarderklärung elektronisch abzugeben. Bei der elektronischen Abgabe muss die Echtheit und Unversehrtheit der Standarderklärung gewährleistet werden durch (Art. 252a)
  - eine „fortgeschrittene elektronische Signatur“ (s. [cepAnalyse](#); Art. 2 Nr. 2 RL 1999/93/EG) oder
  - eine vergleichbar sichere Methode.
- Die Kommission erlässt Durchführungsrechtsakte für (Art. 255a lit. b, d, Art. 255b)
  - einheitliche Sicherheitsmethoden für die Übermittlung der Standarderklärung und
  - einheitliche „Verfahren“ wie elektronische Methoden für die Abgabe der Standarderklärung.
- Das Unternehmen muss spätestens bei Ablauf der Abgabefrist den Nettosteuerbetrag zahlen (Art. 206).

► **Korrektur**

- Das Unternehmen kann unrichtige Angaben in der Standarderklärung korrigieren. Der Mitgliedstaat legt fest, in welchem Zeitraum Korrekturen zulässig sind. (Art. 250 Abs. 2)
- Die Kommission erlässt Durchführungsrechtsakte für einheitliche Korrekturverfahren (Art. 255a lit. c).
- Der Mitgliedstaat darf dem Unternehmen nicht mehr vorschreiben, eine Jahressteuererklärung abzugeben, die alle Umsätze des vergangenen Jahres und Berichtigungen enthält (Art. 261 a.F., S. 8).

## Wesentliche Änderungen zum Status quo

- Neu ist, dass der Mitgliedstaat nur die in der Richtlinie vorgesehenen Angaben vorschreiben darf.
- Neu ist, dass die Standarderklärung frühestens einen Monat nach Ablauf des Steuerzeitraums abgegeben werden muss.
- Neu ist, dass der Steuerzeitraum für ein Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis zwei Mio. Euro grundsätzlich mindestens drei Monate beträgt.
- Jahressteuererklärungen werden abgeschafft.

## Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Eine EU-weite Standarderklärung kann Handelshemmnisse im Binnenmarkt abbauen. Auch kann sie nur von der EU durch eine Änderung der Mehrwertsteuer-Richtlinie (2006/112/EG) eingeführt werden.

## Politischer Kontext

Die Kommission hat bereits 2011 in der Mitteilung über die Zukunft der Mehrwertsteuer [KOM(2011) 851] angekündigt, eine Standarderklärung vorzuschlagen. Das Europäische Parlament (EP) hat bei vorliegendem Richtlinienvorschlag nur ein Anhörungsrecht. Der Ausschuss für Wirtschaft und Währung des EP hat am 30.01.2014 in seinem Bericht den Richtlinienvorschlag begrüßt und keine wesentlichen Änderungsvorschläge vorgelegt.

## Stand der Gesetzgebung

23.10.13 Annahme durch Kommission  
Offen Annahme durch Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

## Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen: GD Steuern und Zollunion (federführend)  
Ausschüsse des Europäischen Parlaments: Wirtschaft und Währung (federführend), Berichterstatter Ivo Strejček (EKR-Fraktion, CZ)  
Bundesministerien: Finanzen (federführend)  
Entscheidungsmodus im Rat: Einstimmigkeit: Die Bundesregierung besitzt ein Recht zum Veto

## Formalien

Kompetenznorm: Art. 113 AEUV (Steuerharmonisierung)  
Art der Gesetzgebungszuständigkeit: Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)  
Verfahrensart: Art. 289 Abs. 2 AEUV (besonderes Gesetzgebungsverfahren)

# BEWERTUNG

## Ökonomische Folgenabschätzung

### Ordnungspolitische Beurteilung

Insbesondere kleine und mittlere Unternehmen zögern, Waren an Verbraucher in anderen Mitgliedstaaten zu verkaufen, da sie – ab bestimmten Schwellenwerten – eine ausländische Mehrwertsteuererklärung abgeben müssen. Aus dem gleichen Grund zögern Unternehmen, sich in einem weiteren Mitgliedstaat niederzulassen. **Ein EU-weites Standardformular sowie eine Angleichung der Steuerzeiträume**, der Fristen für die Abgabe der Mehrwertsteuererklärung **und der Fristen** für die Zahlung der Steuer erleichtern Unternehmen die Abgabe von ausländischen Mehrwertsteuererklärungen und **stärken so den Binnenmarkt**.

Wenn bei der technischen Umsetzung der Richtlinie ermöglicht werden kann, dass die Standarderklärung nicht in der jeweiligen Landessprache abzugeben ist, sondern in der eigenen Sprache oder in Englisch, kann dieser positive Effekt verstärkt werden. Allerdings bleiben trotz Einführung der Standarderklärung beachtliche Hürden bei der Abgabe ausländischer Mehrwertsteuererklärungen bestehen. Erstens führt der Vorschlag nicht zu einer vollständigen Vereinheitlichung der Mehrwertsteuererklärungen, weil jeder Mitgliedstaat – neben den Pflichtangaben – Zusatzangaben vorschreiben kann. Zweitens besteht noch immer die Notwendigkeit, die Steuererklärung beim ausländischen Finanzamt abzugeben. Drittens divergieren weiterhin die Steuersätze.

Da die Steuermoral und die Ausgestaltung der Steuergesetze von Land zu Land variieren, schreiben die Mitgliedstaaten verschiedene und verschieden viele Angaben vor, um Steuerbetrug zu erkennen. **Das EU-weite Standardformular**, das die Anzahl und den Inhalt der möglichen Angaben beschränkt, limitiert insoweit die Mitgliedstaaten. Es **kann somit dazu führen, dass einzelne Mitgliedstaaten nicht mehr alle für nötig erachteten Angaben erhalten, um Steuerbetrug zu erkennen** [so auch Bundesrat Drucksache 735/13 (Beschluss)]. Zwar zeigt die Kommission, dass Staaten, die momentan viele Angaben in der Mehrwertsteuererklärung verlangen, größere Probleme mit Steuerbetrug haben als Staaten mit wenigen Angaben [SWD(2013) 427, S. 14]. Daraus kann man aber – entgegen der Kommission – nicht schließen, dass eine Erhöhung der Anzahl der Angaben Steuerbetrug nicht reduzieren kann. Eher ist wahrscheinlich, dass diese Länder viele Angaben gerade deshalb benötigen, weil die Steuermoral geringer ist. Es darf ihnen nicht pauschal fehlendes Interesse an niedrigen Bürokratiekosten für Unternehmen unterstellt werden. Denn sinkende Bürokratiekosten verbessern zum einen die Standortattraktivität und erhöhen zum anderen die Produktivität aller Unternehmen, wodurch die Steuereinnahmen steigen. Der von der Kommission vorgeschlagene Austausch bewährter Praktiken zur Verhinderung von Steuerbetrug [SWD(2013) 427, S. 21] hilft zwar, Steuerbetrug zu begegnen. Die Entscheidung, wie viele Angaben optimal sind, um einerseits Steuerbetrug zu erkennen und andererseits die Bürokratiekosten für Unternehmen gering zu halten, kann jedoch jeder Mitgliedstaat am besten selbst treffen.

### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

**Ein Standardformular sowie eine Angleichung der Steuerzeiträume und der Fristen** für die Abgabe der Steuererklärung **führen** laut Kommission **zu jährlichen Einsparungen von Bürokratiekosten für alle Unternehmen** in Höhe von 15 Mrd. Euro [SWD(2013) 427, S. 37]. Das steigert die Produktivität von Unternehmen und

erhöht Anreize zu selbstständigen Tätigkeiten, was Innovationen fördert. Da aber alle Unternehmen auf die Standarderklärung umstellen müssen, fallen die Umstellungskosten auch bei Unternehmen an, die nur in ihrem Heimatstaat Steuererklärungen abgeben müssen – was auf 87% aller Unternehmen zutrifft. Diese profitieren nur, wenn das Standardformular deutlich weniger Angaben abfragt als zuvor.

**Ein Standardformular sowie eine Angleichung der Steuerzeiträume und der Fristen** für die Abgabe der Steuererklärung **erleichtern den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zur Verminderung von Steuerbetrug**, der durch grenzüberschreitende Aktivitäten zustande kommt. Denn die Mitgliedstaaten können Informationen schneller austauschen, wenn alle Abgaben der Steuererklärungen zeitlich näher beieinander liegen und die Mitgliedstaaten wissen, welche Angaben die Unternehmen in anderen Staaten abgeben. Dies kann insbesondere den Betrug durch Umsatzsteuerkarusselle reduzieren. An ihnen sind mindestens drei Unternehmen beteiligt: Ein Unternehmen erwirbt Ware innergemeinschaftlich und somit umsatzsteuerneutral von einem ausländischen Unternehmen. Anschließend verkauft es die Ware im Inland weiter und stellt dabei Umsatzsteuer in Rechnung. Das Unternehmen wird aufgelöst, bevor es die eingenommene Umsatzsteuer an das Finanzamt abführen kann. Ein „Karussell“ wird daraus, wenn dieselbe Ware mehrmals zwischen den beteiligten Unternehmen im In- und Ausland hin und her verkauft wird, so dass das Unternehmen vor seiner Auflösung die Abführung der Umsatzsteuer mehrmals unterlassen kann.

Die Vorgabe, dass der Steuerzeitraum bei Umsätzen bis zu zwei Mio. Euro mindestens drei Monate beträgt, und die Mindestfrist von einem Monat für die Abgabe der Standarderklärung – beide Zeiträume sind momentan in einigen Mitgliedstaaten geringer – schränken das Liquiditätsmanagement der Mitgliedstaaten ein und haben somit Auswirkungen auf den Staatshaushalt. Zudem führt die Möglichkeit, Steuerzeiträume von bis zu einem Jahr festzulegen, noch immer zu Uneinheitlichkeit. Diese Möglichkeit sollte auf sehr kleine Unternehmen begrenzt werden, weil es hier unverhältnismäßig wäre, eine vierteljährliche Abgabe zu verlangen.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Die Steuersouveränität liegt grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten. Allerdings kann die EU „Rechtsvorschriften“ über das Umsatzsteuerrecht harmonisieren, wenn dies für die Verwirklichung des Binnenmarkts sowie zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen notwendig ist (Art. 113 AEUV). Die geplanten Angleichungen betreffen hauptsächlich Verfahrensvorschriften. Der Wortlaut der Rechtsgrundlage schließt die Angleichung von Verfahrensvorschriften zumindest nicht aus, da auch diese Rechtsvorschriften sind. Zudem ergibt sich aus dem Sinn und Zweck einer Harmonisierung, dass auch die Möglichkeit für eine Angleichung der Verfahrensvorschriften bestehen muss, sofern dies für die Verwirklichung des Binnenmarkts notwendig ist. **Die geplanten Angleichungen der Mehrwertsteuererklärungen führen insgesamt dazu, dass der Binnenmarkt gestärkt wird** (siehe oben) **und sind daher von der Kompetenz zur Steuerharmonisierung gedeckt.**

### Subsidiarität

Die EU kann die angestrebten Ziele insgesamt besser erreichen. Zwar kann jeder Mitgliedstaat am besten selbst entscheiden, welche Angaben er zur Bekämpfung von Steuerbetrug benötigt. Allerdings kann die EU besser grenzüberschreitenden Steuerbetrug bekämpfen, da hierfür Informationen zwischen den Mitgliedstaaten zeitnah ausgetauscht werden müssen. Zudem kann sie besser Handelshemmnisse abbauen und grenzüberschreitend tätigen Unternehmen die fristgerechte Abgabe fehlerfreier Mehrwertsteuererklärungen erleichtern.

### Verhältnismäßigkeit

Die Maßnahmen sind zur Verwirklichung des Binnenmarkts geeignet und erforderlich. Allerdings müssen sie auch angemessen sein. Dem Ziel der Verwirklichung des Binnenmarkts steht die Steuersouveränität der Mitgliedstaaten gegenüber. **Die Vorgaben, dass der Steuerzeitraum für ein Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis zwei Mio. Euro mindestens drei Monate und die Frist für die Abgabe der Standarderklärung mindestens einen Monat betragen, stärken zwar den Binnenmarkt. Allerdings** muss dadurch die geschuldete Steuer erst bei Ablauf dieses Zeitraums bzw. dieser Frist gezahlt werden. Der Mitgliedstaat kann folglich nicht mehr darüber entscheiden, wann er über die Steuereinnahmen verfügen kann. Einige Mitgliedstaaten würden dadurch erst zu einem späteren Zeitpunkt als bisher Steuereinnahmen erhalten. Dies kann zum einen zu einer Finanzierungslücke im Staatshaushalt führen. Zum anderen besteht aufgrund der Verlängerung des Zeitraums bzw. der Frist die Gefahr, dass mehr Unternehmen als bisher aufgrund von Insolvenz keine Steuer zahlen. Dies gilt insbesondere für junge Unternehmen, da diese häufiger insolvent werden. **Damit wird die Steuersouveränität des Mitgliedstaats unangemessen beschnitten. Diese geplanten Angleichungen verstoßen somit gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.**

## Zusammenfassung der Bewertung

Ein EU-weites Standardformular sowie eine Angleichung der Steuerzeiträume und der Fristen stärken den Binnenmarkt und führen zu Einsparungen von Bürokratiekosten für Unternehmen. Das Formular kann jedoch dazu führen, dass einzelne Mitgliedstaaten nicht mehr alle für nötig erachteten Angaben erhalten, um Steuerbetrug zu erkennen. Ein Standardformular sowie eine Angleichung der Steuerzeiträume und der Fristen erleichtern dagegen den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zur Verminderung von Steuerbetrug. Die Festlegung des Steuerzeitraums für kleinere Unternehmen auf mindestens drei Monate und der Abgabefrist der Standarderklärung auf mindestens einen Monat verstoßen gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.